

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXII.

Fasc. 5.

GÉMES GÁBOR

**A munkaügyi ellenőrzés gyakorlati kérdései a
jogi szabályozás tükrében**

SZEGED
2002

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BODNÁR, JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
IMRE SZABÓ, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BODNÁR LÁSZLÓ, HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
SZABÓ IMRE, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

Bevezetés

Hazánkban a munkavégzéssel, foglalkoztatással kapcsolatos jogi szabályozás igen sokrétű, számos törvény, rendelet rögzíti a fentiekkel kapcsolatos előírásokat.

A foglalkoztatók azok, akik a munkaügyi szabályokat a legszélesebb körben alkalmazzák a gyakorlatban. A munkavállalók foglalkoztatásával, alkalmazásával kapcsolatos jogi előírások betartásáért a munkajogi szabályok szinte kivétel nélkül a munkáltatót teszik felelőssé. A jogok és kötelezettségek sokrétűsége azonban nem teszi ezt könnyűvé a munkáltatók számára. Komoly szakmai tudással, munkaügyi ismeretekkel kell, hogy rendelkezzenek a foglalkoztatók ahhoz, hogy követni és alkalmazni tudják a gyakorlatban az írott jogokat. A gyakorlati alkalmazás terén bonyolultnak tűnő szabályozás számos esetben maga után vonja a hibákat, tévedéseket, eltérő értelmezéseket és az esetlegesen nyitva maradt jogi kiskapuk kihasználásának lehetőségét. A hibás alkalmazás sok esetben tévedésen, rossz értelmezésen, hiányos ismereteken alapul, azonban gyakran előfordul, hogy a munkáltatók szándékosan „tekintenek el” a jogszabálykövető foglalkoztatástól.

A munkajogi viszonyokra vonatkozó szabályozás hatékonyságát nagy mértékben elősegíti az, ha annak betartását, megfelelő gyakorlati alkalmazását arra hivatott szervek és szakemberek ellenőrizni tudják.

Munkaügyi ellenőrzés alatt mindazokat az ellenőrzéseket érteni kell, amikor jogszabályi felhatalmazás alapján eljáró hatóságok a foglalkoztatást, a munkakörülményeket, a foglalkoztatással kapcsolatos egyéb kötelezettségek teljesítését ellenőrzik.

Magyarországon munkaügyi ellenőrzést az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) és a Magyar Bányászati Hivatal (MBH) végezhet.

Az OMMF felügyelői első fokon a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. (Met.) törvény alapján munkaügyi ellenőrzést végeznek. Az ellenőrzés az államigazgatási eljárás szabályain alapul és szankciórendszerét a Met. határozza meg.

I. Történeti áttekintés

Magyarországon először az 1872-es Ipartörvény intézkedett a munkavédelemről, kimondva, hogy az iparhatóság időnként küldjön látogatókat az üzemekbe, hogy ellenőrizzék az egészségügyi rendelkezések megtartását.

Az igazi iparfelügyelet intézményét azonban az 1893. évi 28. törvénycikk hívta életre, ez rendelkezett a munkásvédelemre vonatkozó törvények és rendeletek végrehajtásának ellenőrzéséről. A kereskedelemügyi miniszter által irányított iparfelügyelők 13 területi szervezeti egységben végeztek munkabiztonsági, munkaegészségügyi, valamint munkaügyi ellenőrzést. A munkaügyi ellenőrzés a gyermekek, a fiatalok, a nők foglalkoztatására vonatkozó, valamint a pihenő- és munkaszüneti napokon végzett, illetve az éjszakai munkára vonatkozó előírások megtartására terjedt ki.

A Tanácsköztársaság törvényhozása változásokat hozott, bevezették a nyolcórás munkaidőt, kiterjesztették a betegségi és balesetbiztosítást, a foglalkozási betegségben szenvedőknek ellátást írtak elő, intézkedéseket hoztak a gyári megbetegedések és balesetek megelőzésére.

A Tanácsköztársaság után visszaállt az előző rendszer, és még 1928-ban is napi tízórás munkaidőben dolgozott a munkásoknak mintegy 40 %-a.

A fejlődés további állomását jelentette, hogy 1928-ban kiadták a nők és fiatalok iparban való alkalmazásának feltételeivel, az orvosi alkalmassági vizsgálatok bevezetésével foglalkozó rendelkezéseket.

Az 1940-es évek végéig a magyarországi munkavédelem az iparosodó országok munkavédelméhez hasonló változásokon ment át.

Az iparfelügyelők ellenőrzési jogköre kiterjedt mindazon üzemekre, ahol erőgépet alkalmaztak; vagy az alkalmazottak száma meghaladta a 20 főt, illetve amelyek veszélyesnek minősülő tevékenységet folytattak. Az iparfelügyelők hiányosság észlelése esetén figyelmeztethették a munkáltatót, és ha ez eredménytelen volt, további eljárás megindítása érdekében kötelesek voltak az iparhatósághoz vagy a rendőrhathósághoz fordulni.

A második világháború után a munkavédelmi ellenőrzést a pártállami rendszer szakszervezeti feladatnak tekintette. Ezt 1950-ben mondta ki a Minisztertanács rendelete, és ezt követően a Szakszervezetek Országos Tanácsa (SZOT) működtette a munkafelügyeletet a bányászat, az állami ipar, a kereskedelem és az állami mezőgazdaság területén.

Ebben az időben a munkavédelemmel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket általánosságban az Alkotmány és a Munka Törvénykönyve deklarálta, a részletes, konkrét szabályok azonban SZOT-határozatokban és szabályzatokban jelentek meg. Jelentős szabályozási változást hozott a munkavédelemről szóló 47/1979. (XI. 30.) minisztertanácsi rendelet, amely átfogóan, állami jogszabály szintjén rendelkezett a munkavédelemről.

Az állami munkavédelmi irányítás helyzetében 1984. július 1-jén fordulat következett be, amikor egy minisztertanácsi határozat alapján megtörtént a felügyelet első integrációja: az addig az érdekképviselőknél működő felügyeletekből megalakult az Országos Munkavédelmi Főfelügyelőség (OMvF) mint a gazdaság egészére kiterjedő munkavédelmi felügyeleti, illetve ellenőrző szerv. Az OMvF a gazdaság egészére kiterjedő általános munkavédelmi ellenőrzési jogosultságot kapott, amelyet a 19 megyében és a fővárosban működő területi felügyelőségei útján látott el és lát el azóta is.

Ez nem egyszerű szervezeti átalakulás volt, hanem alapvető elvi fordulatot jelentett. A kelet- és közép-európai országok közül Magyarország elsőként szakított azzal a gyakorlattal, hogy az érdekképviselői szervezetek egyúttal ellássanak tipikusan állami hatósági feladatokat.

1987-ben a munkabiztonsági ellenőrzési feladatok kibővültek a munkaügyi ellenőrzés feladataival. Az intézmény elnevezése Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőségre (OMMF) lett. Az OMMF megalakulásától egészen 1987 végéig közvetlenül a Minisztertanács alá rendelt országos hatáskörű szervként működött, majd 2 évig a Szociális és Egészségügyi miniszter irányítása alatt.

A rendszerváltozás után a Munkaügyi Minisztérium létrejöttével az OMMF irányítását a munkaügyekért felelős miniszter vette át. A rendszer megfelelt a fejlett piacgazdasággal rendelkező országok többségében alkalmazott szervezeti elveknek: a munkavé-

delmi, illetőleg munkaügyi felügyeletért felelős hatóság a munkaügyi igazgatás részét képezte.

1990-ben módosult a munkaügyi ellenőrzés jogi szabályozása is: a 124/1990. (XII. 30.) Korm. rendelet az addigi általános felhatalmazás helyett tételesen meghatározta a munkaügyi ellenőrzés tárgyköreit, és kiterjesztette az ellenőrzést az addig kivételnek számító szövetkezetekre is. Ebben az időszakban a munkaügyi ellenőrzés a felügyeleti tevékenységnek viszonylag kicsiny részét, 15–20 százalékát tette csak ki. Az állami felügyelet létrejötte után egyre sürgetőbbben vetődött fel annak szükségessége, hogy a munkavédelem szabályozását és a felügyelet tevékenységét törvényi szinten rendezzék, figyelembe véve a vonatkozó nemzetközi munkaügyi egyezményeket (köztük az ILO 81. és 129. számú Egyezményeit, amelyek előírásai Magyarországra nézve 1995. január 4. napján léptek hatályba¹). A 90-es évek elején Magyarország számára is a követendő út az európai integráció irányába mutat, ezért a magyarországi szabályozásnak figyelembe kell vennie az Európai Közösségek követelményrendszerét.

II. A jelenleg hatályos jogi szabályozás

1996-ban lépett hatályba a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény, amely kibővítette a munkaügyi ellenőrzés tárgykörét, elsősorban a fekete munka visszaszorítása érdekében. Az állami irányítás majdnem kétszeresére növelte a felügyelők létszámát: a korábbi 200–220-as felügyelői létszám mintegy 400 főre növekedett. Az újonnan felvett felügyelők feladata kizárólag a munkaügyi ellenőrzés volt.

Az 1997-es év a munkaügyi felügyelet számára nehéz időszak volt több okból is. Egyrészt meg kellett keresni, föl kellett venni, be kellett tanítani és gyakorlati munkába kellett, állítani az új munkaügyi felügyelőket. Másrészt el kellett fogadtatni a munkáltatókkal a kibővített és megerősített munkaügyi ellenőrzést, annak minden következményével és adott esetben több millió forintos bírságaival együtt.

1. A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. sz. törvény (Met.)

A munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény rögzíti a munkaügyi ellenőrzés tárgyköreit.

Célja, hogy az Alkotmányban megfogalmazott elvek alapján a foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályokban megállapított köteleességek megtartása állami ellenőrzésének tárgyát, személyi és szervezeti kereteit, az eljárás rendjét, valamint e köteleességek megszegésének jogkövetkezményeit meghatározza.

A munkaügyi ellenőrzés során kiemelt jelentőséggel bír a feketefoglalkoztatás, illetve a külföldiek engedély nélküli foglalkoztatásának visszaszorítása.

2. Az ellenőrzés hatálya alá tartozó jogviszonyok

A Met. összefoglalóan foglalkoztatási jogviszonynak nevezi azokat a jogviszonyokat, amelyekben az egyik fél a másik félnek – a foglalkoztatónak – ellenérték fejében

¹ 2000. évi LI. törvény az iparban és a kereskedelemében történő munkaügyi ellenőrzésről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1947. évi 30. ülészakán elfogadott 81. számú Egyezmény kihirdetéséről, és a 2000. évi LXV. törvény a mezőgazdasági munkaügyi ellenőrzésről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1969. évi 53. ülészakán elfogadott 129. számú Egyezmény kihirdetéséről.

munkát végez. Míg a foglalkoztató lehet jogi személy, természetes személy, valamint jogi személynek nem minősülő gazdasági társaság, a munkát végző csak természetes személy. Ebből következően a törvény az olyan munkavégzésekre vonatkozik, ami ellenérték fejében történik, de nem vállalkozási, megbízási, illetőleg gazdasági társasági jogviszony alapján teljesített munkavégzés.

3. *A foglalkoztatási jogviszony alóli kivételek*

Nem minősül foglalkoztatási jogviszonyban végzett munkának

- a vállalkozási szerződés,
- a megbízási szerződés,
- a közkereseti társaság és a betéti társaság tagjának személyes közreműködése;
- a korlátolt felelősségű társaság tagjának munkavégzésben megnyilvánuló mellékszolgáltatása.

A Met. kimondja, hogy a Munka Törvénykönyve 73. §-ának értelmében a munkáltató az lehet, aki jogképes. Ezért a foglalkoztató fogalma kiterjed a természetes személyre, a jogi személyre, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságra egyaránt.

A munkaügyi ellenőrzés tárgyi hatálya az ún. foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokra terjed ki. A munkaügyi ellenőrzésről szóló törvény alkalmazása szempontjából foglalkoztatásra irányuló jogviszonynak minősül minden olyan jogviszony, amelyben a szolgáltatás tárgya a foglalkoztató részére ellenérték fejében történő munkavégzés.

A felügyelő jogosult a foglalkoztató és a részére munkát végző között fennálló jogviszony minősítésére.

Ez közelebbről azt jelenti, hogy a felügyelő a vizsgált jogviszony tartalmi jellemzői alapján minősíti a felek között fennálló jogi kapcsolatot. Mivel az ellenőrzés az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint folytatódik le, és az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 26. § (1) bekezdése értelmében a közigazgatási szerv köteles a határozathozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, indokoltnak tűnik, a bizonyítási teher egyértelmű rögzítése. A Met. 1. § (4) bekezdése értelmében, ezért amennyiben a foglalkoztatásra irányuló jogviszony minősítésével kapcsolatban vita merül fel, a foglalkoztatónak kell bizonyítania, hogy a részére végzett munka a (3) bekezdésben említett jogviszonyok alapján, illetve ellenérték nélkül történt.

4. *A munkaügyi felügyelők jogköre*

A munkaügyi ellenőrzés főszabályként hivatalból történik, azonban a törvény lehetőséget ad arra, hogy meghatározott területek ellenőrzése bejelentés esetén is lefolytatásra kerüljön.

A munkaügyi ellenőrzés hatékonysága jelentős mértékben függ az ellenőrzési törvényben meghatározott hatáskörtől.

A felügyelő jogosultságai az ellenőrzéssel kapcsolatosan:

- minden külön engedély és előzetes bejelentési kötelesség nélkül a foglalkoztatónál, illetve annak bármely munkahelyén, telephelyén ellenőrzést tarthat;

- ennek során a felügyelő jogosult belépni a munkahelyre, illetve akadályoztatása esetén a rendőrség segítségét igénybe venni;
- az ellenőrzéshez szükséges valamennyi nyilvántartás megtekintése, azokról másolatok készítése;
- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozat alak-szerűségének ellenőrzése;
- az ellenőrzés során az ellenőrzéssel összefüggésben hang- és képfelvétel készítése;
- a munkahelyen tartózkodó személyektől az ellenőrzéshez szükséges felvilágosítás kérése, meghallgatása, valamint
- személyi azonosságuk igazoltatással történő megállapítása.

A fekete foglalkoztatás visszaszorítása érdekében elengedhetetlen, hogy a felügyelő a foglalkoztató és a részére munkát végző közötti jogviszonyt, annak tartalmi elemei alapján minősítse.

5. A munkaügyi felügyelő titoktartási kötelezettsége

A felügyelő a munkaügyi ellenőrzés során a foglalkoztató számára fontos üzemi, üzleti titkok birtokába juthat.

A felügyelő ezért köteles valamennyi információt megőrizni, illetve – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – harmadik személlyel nem közölhet olyan adatot, amely az ellenőrzéssel összefüggésben jutott tudomására.

A munkaügyi ellenőrzést végző szerv a foglalkoztató nyilvántartásairól készített másolatot, valamint az ellenőrzéssel kapcsolatos hang- és képfelvételt csak ellenőrzési tevékenységével összefüggésben használhatja fel. A keletkezett iratokat, dokumentumokat köteles az eljárás jogerős befejezését követő három évig megőrizni.

6. Az ellenőrzés témakörei

A törvény a munkaügyi ellenőrzést, mint állami hatósági ellenőrzést szabályozza.

A munkaügyi ellenőrzés állami jellegéből következően az ellenőrzés alapvetően az állam által meghatározott köteleességek betartására vonatkozik. Ezért a munkaügyi ellenőrzés főszabályként nem általában „a munkaviszonyra vonatkozó szabályban”, hanem csak a jogszabályban foglalt köteleességek betartására terjed ki

Ez a megoldás összhangban van a nemzetközi egyezményekben foglaltakkal is. Az iparban és a kereskedelemben történő munkaügyi ellenőrzésről szóló 81. számú ILO egyezmény a munkaügyi ellenőrzés kapcsán a "törvényes rendelkezéseknek" az érvényre juttatását fogalmazza meg.

A törvény követi az ILO egyezményben rögzítetteket és főszabályként a munkaügyi jogszabályokban foglalt köteleességek megsértését szankcionálja. Vannak azonban olyan területek, ahol a jogszabályban foglalt köteleességek betartásának ellenőrzésén túl az ellenőrzés a munkaviszonyra vonatkozó szabályokra is kiterjed.

Az ellenőrzés kiterjedhet:

- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozatok alakszerűségére vonatkozó rendelkezések megtartására;
- a munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettségre vonatkozó rendelkezések megtartására;

- a munkáltató nyilvántartási kötelességére vonatkozó rendelkezések megtartására;
- a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezések megtartására;
- a nők, a fiatalok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásával kapcsolatos jogszabályok megtartására;
- a munkaidőre, a pihenőidőre, a rendkívüli munkavégzésre, valamint a szabadságra vonatkozó, jogszabályban vagy kollektív szerződésben előírt rendelkezések megtartására;
- jogszabályban vagy kollektív szerződésben megállapított munkabér összegére, valamint a munkabér védelmére vonatkozó rendelkezések megtartására;
- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony megszűnésével összefüggő – a munkavállalót megillető – igazolások kiállítása és kiadása szabályainak megtartására;
- a külföldiek foglalkoztatására vonatkozó rendelkezések megtartására;
- a munkanélküli ellátások melletti foglalkoztatás feltételeire vonatkozó jogszabályok megtartására;
- a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó rendelkezések megtartására;
- a munkavállalók gazdasági és társadalmi érdekei védelme céljából szakszervezet szervezését biztosító szabályokkal összefüggő munkáltatói kötelességek megtartására;
- a választott szakszervezeti tisztséget betöltő munkavállalónak, az üzemi és a közalkalmazotti tanács tagjának és a munkavédelmi képviselőnek a munkajogi védelmére, valamint munkaidő-kedvezményére vonatkozó szabályok megtartására;
- a szakszervezet által kifogásolt intézkedésekkel összefüggő munkáltatói kötelességek végrehajtására vonatkozó szabályok megtartására.

III. Az ellenőrzés szankciórendszere

A törvény célja, hogy differenciált szankciórendszert állapítson meg, amely figyelembe veszi az adott kötelességszegés jellegét, időtartamát, az érintett munkavállalói létszámot, illetve szabálytalanság súlyát.

A felügyelő az ellenőrzés során tapasztalt szabálytalanságok megszüntetése érdekében meghatározott intézkedéseket tehet felhívhatja a foglalkoztató figyelmét a szabályok megtartására, illetve kötelezheti a foglalkoztatót a szabálytalanság meghatározott határidőn belül történő megszüntetésére. Lényeges eleme a további foglalkoztatás megtiltásának lehetősége, ha az alkalmazás vagy a foglalkoztatás jogszabályba ütközik és a sérelem rövid határidőn belül nem orvosolható. A felügyelő a határozat azonnali hatályú végrehajtását is elrendelheti. A felügyelő az intézkedések mellett meghatározott jogkövetkezmények alkalmazására jogosult. A jogkövetkezmények egyike a munkaügyi bírság intézménye.

Lényege szerint a bírság kiszabása objektív alapozású, azaz vétkességre való tekintet nélkül is kiszabható, és a foglalkoztatót sújtja.

A munkaügyi bírságot az ellenőrzést lefolytató felügyelő írásbeli javaslata alapján az illetékes megyei (fővárosi) felügyelőség vezetője szabja ki. Megállapításának feltétele, hogy a jogszabály megsértése több munkavállalót érintsen. E feltétel hiányában is kiszabható a munkaügyi bírság a törvény által meghatározott esetekben.

A munkaügyi bírság mértéke differenciáltan lett meghatározva. Első alkalommal és egy jogszabályi rendelkezés megszegése esetén ötvenezer forinttól egymillió forintig

terjed, több jogszabályi rendelkezés megsértése esetén, valamint a korábbi bírságot kiszabó határozat jogerőre emelkedésétől számított három éven belül újabb jogsértés esetén ötvenezertől hárommillió forintig terjedhet.

A munkaügyi bírság kiszabása önmagában nem zárja ki a szabálysértési eljárás lefolytatását, illetve szabálysértési bírság kiszabását. Azonban egy ellenőrzés során ugyanazon jogszabályi rendelkezés megsértéséért a felügyelő szabálysértési eljárást nem folytathat le, továbbá rendbírságot nem szabhat ki, ha az illetékes megyei (fővárosi) szerv vezetőjének javaslatot tett munkaügyi bírság kiszabására és ennek alapján a bírság kiszabására ténylegesen is sor kerül.

IV. A munkaügyi ellenőrzés gyakorlati kérdései

1. Jogviszony létesítése, bejelentési kötelezettség, színlelt szerződések

A munkaviszony jogszerű létesítésének vizsgálata az egyik legfontosabb szempontja az ellenőrzésnek, mert a munkaszerződés nélküli, illetve a megbízási munkaszerződéssel leplezett munkaviszony felderítése és a szükséges intézkedések megtétele az egyik legfontosabb ellenőrzési feladat.

A munkaügyi intézkedések mintegy harmad része ehhez a témakörhöz kapcsolódott. A szabálytalanságok közül a munkaszerződés nélküli és a megbízási szerződéssel leplezett foglalkoztatás általában a kisebb vállalkozásoknál jellemző, a nagyobb foglalkoztatóknál inkább csak a megbízási szerződéssel leplezett foglalkoztatás valósult meg, azaz kötnek ugyan a felek szerződést, azonban a munkaviszony jellegű foglalkoztatásra irányuló megállapodást nem munkaszerződésbe, hanem megbízási szerződésbe foglalják.

Különösen a vendéglátás és kereskedelem területén jelentősen előforduló szabálytalanság a munkaszerződés nélküli foglalkoztatás. A bizonyítás nehézségei miatt sok felárt, de kellőképpen nem bizonyítható szabálytalanság esetén nem történhet intézkedés. Az ellenőrzés hatékonysága akkor lenne fokozható, ha a foglalkoztatókat jogszabály kötelezné a foglalkoztatás megkezdése előtt történő bejelentési kötelezettségre. A jelenlegi szabályok a tárgyhót követő hónap 10. napjáig kötelezik a foglalkoztatókat arra, hogy az általuk foglalkoztatottakat az illetékes hatóságnál bejelentsék. E „halasztott jellegű” bejelentési kötelezettség segíti a szabálytalan, úgynevezett „fekete” foglalkoztatást.

A munkaügyi ellenőrzések szempontjából színlelt szerződés az a megbízási vagy vállalkozási szerződés, amit munkaszerződés helyett kötnek a munkavégzésre irányuló jogviszonyban résztvevő felek. Az eljáró felügyelő a felek közötti jogviszonyt a tartalmi elemek vizsgálata alapján minősíti. Ha az adott szerződésben a munkaszerződés kötelező tartalmi elemei, illetőleg a munkaviszony más elemei dominálnak, a felügyelő a szerződés elnevezésétől függetlenül munkaviszonynak minősítheti a jogviszonyt és kötelezheti a munkáltatót, hogy annak megfelelő szerződést kössön.

A munkáltatók ezekben az esetekben a szerződéses szabadság korlátozását sérelmezik, azzal az indokolással, hogy a foglalkoztatási jogviszonyt a felek akaratuktól függően, szabadon választhatják meg.

A Legfelsőbb Bíróság is kifejtette a Kfv. II. 28.044/1995./6. számú ítéletében, hogy a bírósági gyakorlat egységes abban a tekintetben, hogy a jogviszony minősítése szempontjából nem az elnevezésnek, hanem a tartalmi elemeknek van döntő jelentőségük.

Véleményem szerint a munkavállalók gyakran kiszolgáltatott helyzetben vannak: vagy elfogadják a foglalkoztató által előnyösebbnek vélt típusú szerződést, vagy lemondhatnak arról, hogy az adott helyen jogviszonyt létesítenek velük. Azt az indoklást adják a munkavállalóknak, hogy a fizetésük ugyanannyi, bármilyen típusú szerződést is kötnek. Elmarad viszont a „tájékoztatás” azon tényekről, hogy a munkaviszony keretében történő foglalkoztatás esetén a Munka törvénykönyvében előírtak szerint más szabályok vonatkoznak a felekre.

Fentiekre tekintettel fontos az, hogy kellő körültekintéssel ellenőrizzék a felügyelők a felek közötti jogviszonyt, vagyis legyenek tekintettel a szerződéskötési szabadság elvére is, viszont tartsák szem előtt, hogy a munkaviszonyban számos olyan munkáltatói kötelezettség létezik, amelyek betartása munkajogi és munkabiztonsági védelmet is jelent a munkavállalók számára.

2. A munkáltató nyilvántartási kötelezettsége

A munkáltató kötelessége a rendes és rendkívüli munkaidő, a szabadság tényszerű nyilvántartása.

Szinte minden munkáltatónál az e tárgykörbe tartozó kisebb-nagyobb szabálytalanság előfordul.

A felügyelők az ellenőrzések során a munkáltatók által bemutatott különböző időnyilvántartásokat hasonlítják össze. (pl. jelenléti ívek, óranyilvántartások, menetlevelek, nyitvatartási adatok stb.)

A törvényi megfogalmazás nem teljesen egyértelmű, emiatt a bírósági ügyek számának növekedése tapasztalható. Nem került meghatározásra és eltérően értelmezhető a munkaidő-nyilvántartás vezetésének helye, naprakészsége, a munkakezdés és befejezés időadatainak regisztrálása.

A regisztrált munkaidő a bérszámfejtés alapja. A munkáltatók a tényleges munkavégzéstől eltérő nyilvántartás vezetésével, a közterhekkkel terhelt bérköltséget csökkentik és „zsebből zsebbe” fizetnek.

Ez a szabálytalanság, sok esetben támogatásra talál a kényszerhelyzetben lévő munkavállalók részéről is.

Álláspontom szerint ez a típusú szabálytalanság olyannak tűnik, amely mindkét fél érdekének megfelel, vagyis a foglalkoztatónak is jobb, ha kevesebb közterheket fizet és a munkavállaló is tisztán, adózás nélkül kapja meg a munkabérét. Ez mindaddig működhet is így a felek között, amíg nem alakul ki közöttük valamely területen vita. Természetesen azonban a szabályok betartásának ellenőrzése során nem csupán azt kell figyelembe venni, hogy mi a felek érdeke, hanem mindenek előtt azt, hogy milyenek a vonatkozó előírások. Olyan munkajogi szabályszegés felett, ami jogszabállyal vagy munkaviszonyra vonatkozó egyéb szabállyal ellentétes, nem lehet szemet hunyni, még akkor sem, ha azt az érintett felek nem látják magukra nézve sérelmesnek.

A nyilvántartási kötelezettség betarttatása elsősorban a munkavállalók védelme szempontjából jelentős, mert egy adott munkaügyi vita esetén őket érheti nagyobb hátrány, ha a hivatalos és a „nem hivatalos” jelenléti ívek, munkaidő-nyilvántartások, bérszámfejtők összevetésre kerülnek.

3. A diszkrimináció tilalma

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését – jellegéből adódóan – igen nehéz bizonyítani. A megyei felügyelőségek ezt a szabályszegést csak bejelentés alapján vizsgálják. Ezek a vizsgálatok a bejelentések csekély száma miatt jellemző tendenciákat nem tartalmaznak.

A munkáltatók álláshirdetéseit ugyan nyilvánosak, de a zárt ajtók mögött hozott, felvételre vonatkozó döntés utólag már nem kifogásolható.

Az egyenlő értékű munkáért járó azonos mértékű díjazás bizonyítása sem egyszerű feladat a felügyelők részére. A munkaszerződésekben ugyanazon munkakörre meghatározott bér sok esetben eltér férfiak és nők között, de a munkavállalók korban, gyakorlatban, végzettségben különböznek. A munkáltatók a munkaköri leírásokban foglaltakkal magyarázzák a bérkülönbségeket.

A nők, fiatalok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásával kapcsolatos jogszabályok betartása az elmúlt időszak egyik kiemelt országos célvizsgálati téma volt. Ebben a tárgykörben a vizsgálatok kitértek a készenléti, rendkívüli munkavégzésre, az éjszakai, pihenőnap munkavégzésekre valamint munkaidőkeretben történő foglalkoztatás betartására is. Az ellenőrzések kevés szabálytalanságot tártak fel, melyek inkább a diáfoglalkoztatás területén voltak tapasztalhatók.

4. Munkaidő, pihenőidő, szabadság

A foglalkoztatással és annak ellenőrzésével foglalkozók körében nagy segítséget jelentett a Munka törvénykönyve által értelmezett és definiálásra került alapfogalmak megjelenése (munkaidő, napi munkaidő, heti munkaidő, éjszakai munka többműszakos munkarend, délutáni műszak, éjszakai műszak, éjszakai munkát végző munkavállaló, pihenőnap, idénymunka).

A munkáltatók nagy többsége a rendes munkaidőben történő foglalkoztatást napi nyolc órában, heti öt napos beosztással oldja meg. Az ellenőrzés szempontjából fokozott figyelmet igényel az eltérő munkarendben, különböző hosszúságú munkaidő keretben történő foglalkoztatás.

A munkaidő keret nagyobb lehetőséget ad a foglalkoztató részére a munkaidővel való hatékonyabb gazdálkodásra. Az egyenlőtlen munkaidő beosztással a munkaellátottság szakaszosságát és az időjárás miatt bekövetkező kieséseket is csökkenteni lehet.

Ezen eltérő foglalkoztatások dokumentálásának alapfeltétele a tényleges munkavégzésen alapuló munkaidő nyilvántartás.

A Felügyelőségek munkatársai ellenőrzéseik során ebben a témakörben is nagy számú szabálytalanságot tártak fel.

A teljes munkaidős munkaszerződések részmunkaidős munkaszerződésekre történő módosítására számos esetben azért kerül sor, mert a munkaidőkeret adta lehetőséggel élve a munkáltató arra kéri a munkavállalót, hogy a jelenléti ívet csak a munkanap végén töltsse ki és, ha nem volt ellenőrzés, akkor csak a részmunkaidőnek megfelelő óraszámot írja be. Ha adott esetben munkaügyi ellenőrzés történik és a munkavállaló már több órát töltött a munkahelyen, mint az alap részmunkaideje, akkor azt közlik, hogy a munkaidőkeret lehetőséget ad arra, hogy nem ugyanolyan óraszámban dolgoznak minden nap, hanem a munkaidőkeret átlagában kell az óraszámnak meglenni.

A pihenőidő garantálását célul kitűző rendelkezések a kereskedelem, a vendéglátás és a mezőgazdaság területén sérülnek a leggyakrabban. A kereskedelemben és a vendéglátásban a legjellemzőbb szabálytalanság az, hogy nem biztosítják a heti két szabadnapot. A mezőgazdaságban pedig jogsértően lerövidítik a munkaidő befejezése és a másnapi munkakezdés közötti időt.

A heti 40 órás egybefüggő pihenőidő kiadására vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket is gyakran megsértik a munkaadók.

A munkaszüneti napi munkavégzés törvényi szabályozása, mely módosításra került, megnehezítette az ezen a napon is munkát végzők körének meghatározását.

A szabadságok kiadásának elmaradása a legnagyobb mértékben, az élelmiszeriparban és a pénzügyi szervezeteknél tapasztalható. A tárgyévi rendes szabadságot, vagy a munkavállaló kérésére, vagy a munkáltató gazdasági érdeke miatt az esedékessége évében nem adták ki, a jogszabályban foglaltakkal ellentétben. Az alapszabadságok és pótszabadságok megállapítása és kiközlése általában rendben megtörténik.

5. A munkabér

A munkabér összegével kapcsolatos szabályszegések egyik legjellemzőbbje, hogy a munkáltató a januártól esedékes minimálbért állítólagos tévedésből csak februártól alkalmazza. Ez a jelenség különösen a magánmunkáltatóknál és kisvállalkozóknál gyakori.

A részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók személyi bérét gyakran határozzák meg alacsonyabb mértékben, mint a kötelező minimálbér időarányos mértéke.

Jellemző szabálytalanság, hogy az egyéni vállalkozó vagy kisebb létszámot foglalkoztató gazdasági társaság az ügyvezetőtől a segédmunkásig mindenkinek hivatalosan - természetesen a munkaszerződésben és a bérlapokon is dokumentálva - minimálbért fizet. A munkaügyi ellenőrzéskor derülhet ki, hogy a számfejtett minimálbér a ténylegesen kifizetett járandóságnak csupán egy része, a többit „feketén” fizetik ki.

A munkáltatók egy része a teljesítménybérben foglalkoztatott munkavállalók esetében nem állapítja meg a teljesítménykövetelmény 100 %-át, vagy ha ezt megteszi, akkor is úgy, hogy az igen nehezen, vagy egyáltalán nem érthető.

A munkabér védelmére vonatkozó szabályokat gyakran megsértik a foglalkoztatók. Jelentős azon ellenőrzött munkáltatók száma, akik munkabér elszámolásról nem adnak a munkavállalóknak részletes kimutatást, így az elszámolás helyessége nem ellenőrizhető.

Sokszor a kifizetési jegyzék elkészül, de a bér kifizetését a munkavállalókkal aláírás útján nem igazolják.

A munkabérek kifizetése azért fejlődést is mutat, hiszen a nagyobb munkáltatók nagy része átutalással oldja meg a bérfizetést.

Az ellenőrzések természetesen ezen dokumentumokra is kiterjednek, és a késedelmes átutalások szankcionálást eredményezhetnek.

6. A munkaviszony megszűnésekor kiadandó igazolások

Az ellenőrzések érintik a munkaviszony megszűnésekor a munkaviszonyra vonatkozó szabályokban előírt igazolások kiadásának rendjét.

A munkabér utolsó munkanapon történő kifizetésének ellenőrzése azonban már nem tartozik a felügyelet jogkörébe, csak abban az esetben ha erről írásban, külön megállapodtak a felek.

Az igazolások kiadása a munkavállaló következő elhelyezkedéséhez, illetve munkanélküli ellátásának megkezdéséhez elengedhetetlenül szükséges, ezért kiemelt ellenőrzési feladat.

Gyakran a munkáltatók elmulasztják kiadni a szükséges igazolásokat és a munkavállalók sem kérik azokat. Mivel ez a munkáltató kötelezettsége, a szankcionálás is csak őket érinti. Véleményem szerint mindkét fél számára fontos, a munkaviszony nem csak egymás közötti, megállapodáson alapuló, hanem a hivatalos iratok átadásával alátámasztott, jogi előírásoknak megfelelő lezárása.

7. Külföldiek foglalkoztatása

Az országosan nagy érdeklődést jelentő kérdésben a munkaügyi ellenőrzések igen gyakoriak. A külföldiek munkavállalásának engedélyeztetési rendje jelenleg jogszabályban pontosan rögzítve van.

Jellemzően a mezőgazdaság és az építőipar területén tapasztalunk szabálytalan foglalkoztatást, de már megjelentek a kimondottan erre a területre szakosodott „munkaerő közvetítő” vállalkozások is.

Velük szemben az eljárás lefolytatása gyakran lehetetlen, hiszen egy bérelt lakásban van a munkáltató „székhelye és telephelye” és semmi féle dokumentációval nem rendelkezik.

A szabálytalan foglalkoztatás felderítése is egyre nagyobb nehézségekbe ütközik. A munkáltatók zárt, bekerített helyen lévő épületekben, tanyákon földiában foglalkoztatják a külföldieket, ahová nem, vagy nehezen lehet bejutni. A rendőrség nem intézkedhet a foglalkoztatással kapcsolatban, a munkaügyi felügyelő pedig előzetesen nem állíthatja biztosan, hogy ott munkahely van, munkavégzés folyik.

8. Kollektív jogok

A munkaügyi ellenőrzés feladatköreinek legkevésbé igénybevett területe az érdekvédelmi és részvételi jogokkal kapcsolatos terület. A Munka Törvénykönyvében részletesen szabályozásra kerültek a munkaviszonnyal kapcsolatos érdekek előmozdítására, a szakszervezetek és tisztségviselőik jogaira, az üzemi tanács jogosítványaira és a szakszervezet által kifogásolt intézkedések rendezésére szolgáló szabályok.

A Felügyelőségek az elmúlt időszakban minimális számú bejelentést vizsgáltak ki ezen a területen.

A munkahelyeken csekély számban működnek szakszervezetek, az üzemi tanácsok létrehozása alig történt meg, a részvételi jogok gyakorlása hiányt szenved.

V. A nemzetközi szabályozás hatása a munkaügyi ellenőrzésre

A dolgozók fokozódó bizonytalansága növeli az igényt a hatósági védelem, a jogi garanciák, az erőteljesebb állami beavatkozás iránt. A deregulációs és privatizációs

hullám után szükség lesz a „visszaszabályozásra”, mert a tapasztalatok szerint az állam által leadott feladatokat a piaci szereplők nem tudják jól átvenni.

A vállalatok egyre inkább a költségsökkentés és a termelékenységnövelés eszközeként tekintik a kockázatok csökkentését és a vállalatban belüli harmonikus kapcsolatokat, ezért produktív együttműködésre törekednek mind a dolgozókkal, mind a munkafelügyelőkkel.

Növekszik az igény egyrészt a munkavédelmi és munkaügyi előírások, védelmi szintek és garanciák „nemzetközi konvertálhatósága”, másrészt az egyöntetűbb hatósági fellépés iránt; ez fokozza a vonatkozó nemzetközi egyezmények és ajánlások jelentőségét.

Egyre szorosabb az integráció a munkabiztonsági, munkaegészségügyi és munkaügyi felügyeleti területek között, amelyeket egyetlen állami munkafelügyeletben egyesítenek.

A munkafelügyelet egyre több országban fűzik szorosabbra a kapcsolatot a társadalombiztosítással, egyrészt azért, hogy a társadalombiztosítási befizetések differenciálásával ösztönözhesék a munkáltatókat a kockázatok megelőzésére, másrészt, hogy a társadalombiztosítási adatbázisok felhasználásával tehessék hatékonyabbá saját tevékenységüket.

Gyakorivá vált a kötelező munkáltatói „önbevallások” rendszerének bevezetése, amely hasonló az adóbevallás rendszeréhez (Kockázatelemzés, HACCP, IZO) a munkáltatónak magának kell értékelnie, hogy milyen mértékben valósul meg a dolgozók védelme, neki kell meghatározni és végrehajtania a szükséges intézkedéseket, és ezt a felügyelet számára ellenőrzésre alkalmas módon dokumentálni.

Szaporodnak a munkáltatók önkéntes részvételén és a jó munkáltatók példamutatásán alapuló együttműködési programok.

A felügyelet egyre több országban ösztönzik egyrészt a nagyvállalatok „önszabályozását”, másrészt a kis- és középvállalkozások nagyvállalatok általi pozitív befolyásolását.

Egyre nagyobb fontosságot kap a tájékoztató, tanácsadó tevékenység; egyes országokban ezt úgy oldják meg, hogy a munkafelügyelet kizárólag ellenőriz, ugyanakkor a munkáltatónak erre felhatalmazott tanácsadó intézményt kell igénybe vennie (ezt a rendszert sok bíráló érli), a munkafelügyelet többsége azonban kiterjedt tanácsadó szolgáltatást alakít ki, amely ingyenesen igénybe vehető (telefon, levelezés, kiadványok, Internet).

A felügyelet egyre kiterjedtebben igyekezik igénybe venni „közvetítő intézményeket”, mint például a különböző szakmai szervezetek és kamarák, amelyek több munkáltatót tudnak elérni és kevesebb gyanakvással fogadják őket.

Az Európai Bizottság jelentést készít Magyarország csatlakozási felkészüléséről.

Az utolsó éves jelentés óta számottevő haladás történt ezen a területen.

A Munka Törvénykönyv módosítása 2001 júliusában lépett hatályba, kivéve az Európai Üzemi Tanáccsal kapcsolatos irányelvekre vonatkozó részeket (jelzett szakasz az EU-tagfelvétel időpontjában lép hatályba). A módosítások célja a magyar jogszabályok további közelítése volt, melyek magukban foglalják a tömeges létszámleépítést, a munkaidőt, a fiatalokat és a munkavállalók kirendelését.

A nőkre és a férfiakra vonatkozó egyenlő bánásmód területén a módosítások az egyenlő bérrel és a bizonyítási teherrel kapcsolatos irányelveket célozták.

Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) lett kijelölve nemzeti kapcsolattartó pontnak az Európai Munkahelyi Egészségi és Biztonsági Ügy-

nökség tevékenységébe. Az OMMF-ben további technikai fejlesztés történt és a felügyelők – többek között – nyelvi képzésben is részesültek.

A szociális párbeszéd területén a kormány és a szociális partnerek kapcsolatát továbbra is a bizalomhiány jellemzi, s az új tripartit struktúrák hatékony működtetésében is változatlanul nehézségek mutatkoznak. Az autonóm ágazati szociális párbeszéd továbbra is igen gyenge, kevés kollektív megállapodást kötnek szektorális szinten. Vállalati szinten főként a nagyvállalatoknál kötnek kollektív megállapodásokat.

A nők és férfiak egyenlő bánásmódja tekintetében Magyarország már nagyon előrehaladt mind jogharmonizáció, mind a végrehajtás, mind a jogalkalmazás területén. Ezzel együtt további lépések szükségesek a mezőgazdaságban és az önfoglalkoztatásban valamint a foglalkoztatásban és a szakképzésben érvényesítendő egyenlő bánásmóddal kapcsolatos irányelvek teljes körű átvétele érdekében.

Összegzés

Álláspontom szerint a jogi szabályozás összetettsége és részletessége ellenére a munkavállalók mégis kiszolgáltatott helyzetben vannak. A foglalkoztatók gyakran nem tájékoztatják őket megfelelően és pontosan a munkaviszonnyal összefüggő jogaikról.

E tény miatt is szükséges egy átfogó és precíz ellenőrzési rendszer, amely képes arra, hogy a kötelezettségek betartására ösztönözze a munkáltatókat. Természetesen sok munkáltató jogkövető magatartást tanúsít, azonban a felügyelők gyakori megjelenései a munkahelyeken még jobban motiválják őket erre.

Nem kérdéses tehát véleményem szerint a munkaügyi ellenőrzés fontossága. Azt tartom azonban a legfontosabbnak, hogy a foglalkoztatók a munkavállalókkal – és az ellenőrzés során a felügyelőkkel – együttműködve, a gyakorlatba átültetve alkalmazzák a jogi szabályokat.

A felhasznált fontosabb jogszabályok jegyzéke

- 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányáról
- 1957. évi IV. törvény Az államigazgatási eljárás általános szabályairól
- 1959. évi IV. törvény A Polgári Törvénykönyvről
- 1991. évi IV. törvény A foglalkoztatásról és munkanélküliek ellátásáról
- 1992. évi XXII. törvény A Munka Törvénykönyve
- 1992. évi XXIII. törvény A köztisztviselők jogállásáról
- 1992. évi XXXIII. törvény A közalkalmazottak jogállásáról
- 1993. évi XCIII. törvény A munkavédelemről
- 1994. évi I. törvény A MK. és Európai közösség megállapodás kihirdetése
- 1996. évi LXXV. törvény A munkaügyi ellenőrzésről
- 1997. évi LXXIV. törvény Az alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatásról
- 1997. évi CXLIV. törvény A gazdasági társaságokról

2000. évi LI. törvény az iparban és a kereskedelemben történő munkaügyi ellenőrzésről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1947. évi 30. ülészakán elfogadott 81. számú Egyezmény kihirdetéséről
2000. évi LX. törvény A foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1958. évi 42. ülészakán elfogadott 111 sz. Egyezmény kihirdetéséről
2000. évi LXV. törvény a mezőgazdasági munkaügyi ellenőrzésről szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1969. évi 53. ülészakán elfogadott 129. számú Egyezmény kihirdetéséről
- 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet Az egyes szabálysértésekről
- 1134/1999. (XII. 25.) Korm. határozat A munka-felügyeleti rendszer egységes irányításáról

30/1991. (VI. 5.) AB határozat

28/1998. (VI. 17.) AB határozat

GÁBOR GÉMES

THE PROBLEMS OF PRACTICAL LABOUR CONTROL BASED ON LEGAL REGULATIONS

(Summary)

This study is about the features of legal-based labour control in Hungary.

Labour control is very complex. The practical application of its regulations needs serious professional knowledge and experience, especially when used by employers.

After a brief historical introduction, the study analyses the regulations of the presently valid 1996:LXXV. act about labour control. It speaks of its validity, the issues and fields that can be the objects of controlling, the rights of labour inspectors and the possible sanctions. The practical experience of controlling is introduced according to the issues mentioned above.

The analysis concludes in outlining the most sensitive areas from the point of irregularities discovered by the labour law inspectors.